Validatie
Uitkomsten analyses tekorten begroting VRK

Eindrapportage

21 oktober 2010

Onderzoeksteam:
Gert Jan Bosland
Hein Vloet
Norbert de Blaay
Leanne Schoormans



Opdracht

In opdracht van de directie van de veiligheidsregio Kennemerland heeft bureau Berenschot een validatie uitgevoerd van (delen van) de notitie

'*Uitkomsten analyses tekorten begroting VRK, incidentele effecten 2011 en risicoparagraaf, versie commissies 11 oktober 2010*'

(hierna te noemen: de VRK-notitie).

Vooraf

Voor de validatie heeft Berenschot in een goede sfeer samengewerkt met de VRK.

Gedurende het validatietraject zijn verschillende concepten van de VRK-notitie door Berenschot van opmerkingen en aanvullingen voorzien. Veel van deze opmerkingen zien wij ook terug in het eindproduct.

Deze eindrapportage is gebaseerd op de laatste versie van de VRK-notitie.



Inhoud

- Aanleiding en vraagstelling
- Afbakening
- Beoordelingskader

- Formatie overhead
- Huisvesting
- Telefonie
- Masterplan ICT

- Eindoordeel
- Aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

In 2009 is onverwacht een groot financieel tekort opgetreden. Uit een eerste globale beoordeling is gebleken dat een belangrijk deel hiervan een structureel karakter heeft.

Om uit te sluiten dat in de toekomst nog meer ‘verrassingen’ aan het licht komen, bestaat grote behoefte aan een volledig inzicht in de financiële situatie van VRK.

In dat kader heeft VRK een financiële analyse gemaakt van 10 dossiers waarop tekorten waren geconstateerd of werden verwacht.

Vanuit het Dagelijks Bestuur is aangegeven dat er behoefte bestaat aan een externe validatie van (een gedeelte van) de uitkomsten van de financiële analyse van VRK.

Dit heeft geleid tot de volgende vraag aan Berenschot:
Kan de interne financiële analyse (op onderdelen) worden gevalideerd vanuit de juistheid en haalbaarheid van gehanteerde feiten en aannames en een oordeel worden geformuleerd over de resulterende omvang van de totale overhead?

Afbakening

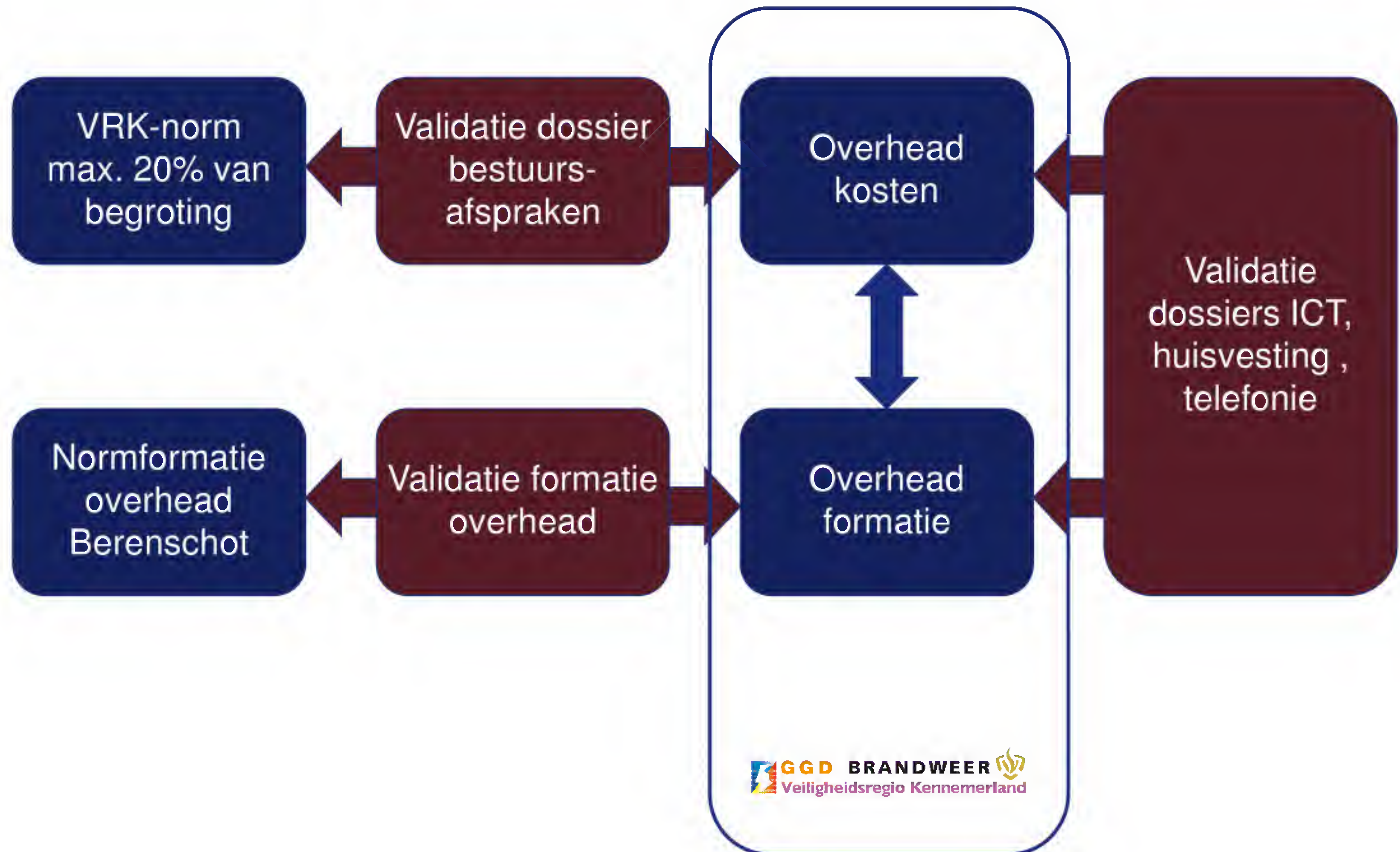
Onze validatie is beperkt tot de overhead en in het bijzonder de volgende dossiers:

- Formatie overhead
- Huisvesting
- Telefonie
- Masterplan ICT

Disclaimer: er wordt uitsluitend onderzoek verricht naar de validatie van de conclusies van het interne onderzoek. Of ook andere conclusies getrokken hadden kunnen/moeten worden blijft buiten de scope.



Beoordelingskader



Formatie overhead: Berenschotnorm (1)

In 2007 hebben wij voor de VRK i.o. berekend wat de omvang van de staf en van de ondersteunende diensten zou mogen zijn. Op basis van de meest recente benchmark - gegevens hebben wij de formatie voor de staf en ondersteunende functies van de VRK opnieuw genormeerd.

Het uitgangspunt voor de berekening wordt gevormd door de huidige formatie. Gerekend is met een omvang van 730 fte ambtelijk personeel. De VRK heeft 517 vrijwilligers, die wij (afhankelijk van de functie) voor 25% of 50 % hebben meegeteld:

- Wanneer de werklast door het aantal vrijwilligers aantoonbaar verhoogd wordt is gerekend met 258,5 fte. Het betreft dan bijvoorbeeld de personeels- en salarisadministratie.
- Indien de werklast door de vrijwilligers wordt beïnvloed, maar niet bijzonder wordt verhoogd is gerekend met 129,3 fte.

In de tabel (zie volgende sheet) zijn per taakgebied de recente percentages die aan de basis liggen van de normeringen, de doelgroep en een indicatie van de benodigde formatieve omvang per functie weergegeven.



Formatie overhead: Berenschotnorm (2)

Bij deze normering dient aangetekend te worden dat het uitgangspunt hiervoor is dat alle taken in eigen beheer uitgevoerd worden. Om zo goed mogelijk aan te sluiten op de definitie van overhead die VRK hanteert, hebben wij in onderstaande tabel naast onze functies in de rapportage van 2007 ook de functie van directie meegenomen.

Taakgebieden	Normering berenschot 2010	Doelgroep VRK 2010	Indicatie benodigde formatie VRK 2010
Directie	0,7%	859,3 fte	6 fte
Bestuursond. & secr.	2,3%	988,5 fte	23 fte
P&O	2,5%	988,5 fte	25 fte
F&C	3,1%	859,3 fte	27 fte
I&A	3,1%	859,3 fte	27 fte
Comm. & Kwaliteit	1,6%	859,3 fte	14 fte
JZ	0,5%	859,3 fte	4 fte
FZ	3,1%	859,3 fte	27 fte
TOTAAL			**153 fte**

Formatie overhead: vergelijking normformatie 2007

In de in 2007 uitgevoerde benchmark werd door Berenschot nog een realistische formatie van circa 122 fte geraamd. Het verschil met de raming van 2010 wordt verklaard door drie oorzaken:

- Om aan te sluiten bij de definitie van overhead uit de bestuursafspraken is het overzicht uitgebreid met directie (6 fte).
- Het verschil in de normering tussen 2007 en 2010 wordt voor het grootste deel veroorzaakt door een aanpassing in de doelgroep. In 2007 werd rekening gehouden met een eerste indicatie voor de omvang van het primaire proces van 650 fte vast personeel. In 2010 wordt rekening gehouden met 730 fte.
- Op basis van de meest recente benchmarkgegevens is een minimale aanpassing van de normering doorgevoerd. Het effect hiervan op de aantallen benodigde fte's ondersteuning is gering.

In beide calculaties is rekening gehouden met 517 vrijwilligers, die afhankelijk van de functie voor 25% of 50% zijn meegeteld.

Formatie overhead: cijfers VRK

Taakgebieden	Aantal fte volgens begroting 2010	Correctie definitie overhead	Benodigde uitbreiding vanuit praktijkervaring	Totaal
Directie	-	2,0 fte	-	2,0 fte
Bestuursond. & secr.	-	34,0 fte	-	34,0 fte
P&O	27,0 fte	-	-	27,0fte
F&C	21,0 fte	0,4 fte	5 fte f&c + 2 fte schade	28,4 fte
I&A	13,3 fte	0,5 fte	9 fte ICT	22,8 fte
Comm. & Kwaliteit	7,7 fte	6,1 fte	-	13,8 fte
JZ	3,0 fte	-	1 fte jurist	4,0 fte
FZ	16,7 fte	-	3 fte fac. + 1 fte inkoop	20,7 fte
TOTAAL	88,7 fte	43,0 fte	21,0 fte	**152,7 fte**

Formatie overhead: confrontatie

Gecorrigeerd voor decentrale overhead en directie, bestuursondersteuning en secretariaten bedraagt de huidige VRK-formatie voor overhead (inclusief beoogde uitbreidingen) circa 153 fte. Dit komt exact overeen met de indicatie die door Berenschot is afgegeven. Wel is op onderdelen een verschil te zien:

Taakgebieden	Formatie VRK (gecorrigeerd)	Norm Berenschot	Verschil
Directie	2,0 fte	6 fte	-4 fte
Bestuursond. & secr.	34,0 fte	23 fte	+11 fte
P&O	27,0fte	25 fte	+2 fte
F&C	28,4 fte	27 fte	+1 fte
I&A	22,8 fte	27 fte	-4 fte
Comm. & Kwaliteit	13,8 fte	14 fte	-
JZ	4,0 fte	4 fte	-
FZ	20,7 fte	27 fte	-6 fte
TOTAAL	**152,7 fte**	**153 fte**	**-**

Formatie overhead: validatie

VRK becijfert een benodigde uitbreiding van de overhead met 21 fte. Daarmee komt de overhead van VRK precies op de door Berenschot becijferde norm.
Deze norm is gebaseerd op de 25% kwartielscore van vergelijkbare organisaties. Dat betekent dat 25% van die organisaties een lager percentage overhead heeft en 75% een hoger percentage. Daarmee betreft de beoogde formatie naar onze mening een scherpe doelstelling, zeker in een periode van opbouw. De gevraagde uitbreiding van de formatie achten wij dan ook valide. Wel constateren wij op onderdelen afwijkingen van de norm.

Het genoemde bedrag voor uitbreiding van de formatie (1,6 mln euro) bevat tevens een bedrag voor opwaardering van schalen. Dit bedrag (0,2 mln euro) betreft een niet nader onderbouwde inschatting.

Wij hebben in andere veiligheidsregio's vergelijkbare onderzoeken gedaan. Opvallend is dat in die regio's (net als bij de VRK in 2007) de door ons vooraf berekende overheadformatie als omvangrijk werd ervaren en dat ook daar in de praktijk blijkt dat die formatie in werkelijkheid wel nodig is om een voldoende niveau van ondersteunende dienstverlening te borgen.

Huisvesting

Voor huisvesting is een zeer uitgebreide analyse uitgevoerd, waarbij is gekeken naar geboekte uitgaven en inkomsten tot 4 jaar terug. Het tekort van de huisvesting wordt veroorzaakt door hogere lasten voor Zijlweg en Spaarnepoort dan beschikbare dekking. In totaal betreft het € 0,9 miljoen aan hogere lasten.

Het tekort is veroorzaakt door onjuiste budgettering, omzetting van budgetten naar verkeerde economische classificaties, ontbreken van een huurcontract, onduidelijkheid over de uitgangspunten van de VRK of discussie over de voorwaarden bij overdracht. De afgelopen jaren zijn de tekorten gedekt uit incidentele of aflopende inkomsten.

Deze discussies (met name met gemeenten) zijn nog niet afgerond, waardoor het feitelijke tekort op dit dossier nog sterk kan fluctueren. Wij denken daarbij aan de budgetten voor de gebruikerslasten. In achterliggende documenten wordt daarbij gesproken over mogelijk 0,25 mln euro aan extra kosten. Deze omvang van dit bedrag hebben wij niet kunnen valideren. Het feitelijke tekort kan dus nog oplopen.

Telefonie

De analyse van het verwachte tekort voor telefonie is zeer globaal, maar helder. Dit dossier kent vrijwel geen nadere onderbouwing. De toekomstige bedragen worden als globale ramingen gepresenteerd.

Het telefoniedossier anticipeert op een kostendaling als gevolg een landelijk aanbestedingstraject. De hoogte van de verwachte kostendaling is niet nader onderbouwd. Een daling op zich is ons inziens overigens wel realistisch, mits gewaakt wordt voor het compenseren van de schaalvoordelen door (extra kosten in verband met) technologische ontwikkelingen.

Het materiële belang van dit dossier is overigens beperkt in vergelijking met de overige dossiers.

Masterplan ICT

Een belangrijk deel van het ontstane tekort voor ICT in 2009 komt voort uit ten onrechte veronderstelde budgetten. Nu bestaat een scherper beeld van de feitelijke budgetten.

Wel resteert op onderdelen nog discussie met gemeenten over al dan niet overgedragen budgetten en facturering van (nog) geleverde diensten op dit gebied door gemeenten. Het masterplan ICT geeft een uitgebreide en op onderdelen gedetailleerde calculatie van benodigde ICT, waarin alle relevante elementen zoals infrastructuur, hardware, software, randapparatuur, implementatiekosten zijn meegenomen.

Onlangs heeft dit plan een aantal bijstellingen ondergaan, maar het bevat nog steeds een aantal zeer globale ramingen (bedrijfsapplicaties, printers, kosten van Haarlem voor GFS etc). Een neerwaartse bijstelling van de investering in hardware van 0,8 mln euro wordt zeer summier onderbouwd en is in onze optiek erg optimistisch.

Al met al schatten wij in dat het gepresenteerde structurele tekort van 325.000 euro zeer waarschijnlijk hoger zal uitvallen.

Eindoordeel

De gevraagde uitbreiding van de formatie achten wij valide: 75% van vergelijkbare organisaties heeft een hogere overheadformatie.

Op basis van de validatie van 4 dossiers komen wij tot het oordeel dat door VRK een uitgebreide en gedegen analyse is uitgevoerd. Daarbij zijn veel feiten boven tafel gekomen, maar ook nog onduidelijkheden gesignaleerd.
Bij de optelling van de verschillende constateringen tot een verwacht tekort per dossier is gekozen om alleen de harde tekorten mee te tellen. Wij verwachten dat het tekort vanuit de 4 dossiers hoger zal uitvallen.
Wij onderschrijven de conclusie dat de nu gevraagde € 2,9 miljoen aan additionele middelen nodig is.

Uiteraard hebben wij geen beeld van de tekorten uit de overige dossiers en dus ook niet van de totale bandbreedte.

Aanbevelingen

Onze aanbeveling is om de geconstateerde onduidelijkheden en knelpunten actief te volgen (inclusief de risico's) en daarvoor verantwoordelijke functionarissen te benoemen.

In dit onderzoek is de overheadf**ormatie** vergeleken met vergelijkbare organisaties. Voor de totale overheadk**osten** (dus personeel en materieel) is dat niet zonder meer mogelijk. Wij zijn van mening dat de VRK-definitie van overheadkosten aangepast zou moeten worden om er als indicator op te kunnen sturen. Wij geven de VRK in overweging om bij een eventuele evaluatie van de norm de materiële kosten uit te drukken in enkele wel normeerbare onderdelen, bijv.:

- huisvestingskosten per m2
- ICT-kosten per werkplek

Hoewel wij constateren dat op de 4 dossiers gedegen analyse is uitgevoerd naar de tekorten, kan niet worden uitgesloten dat op niet onderzochte terreinen nog onduidelijkheden resteren. De focus heeft gelegen op ontstane (en dus bekende) tekorten en de daar onderliggende oorzaken.
Een boekenonderzoek (due diligence[1]) kan deze onzekerheid verder verkleinen.

[1] Een due diligence onderzoek wordt normaliter ingezet als instrument bij overnames en fusies om de boeken van de andere partij te (laten) onderzoeken op mogelijke risico's, maar kan ook worden ingezet om de eigen boeken te onderzoeken.